



## **DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E CRISE DE LEGITIMIDADE: O POTENCIAL DA SUBSIDIARIEDADE NO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA**

Ricardo Hermany<sup>1</sup>  
Guilherme Estima Giacobbo<sup>2</sup>

### **RESUMO**

A Democracia desenvolvida e aperfeiçoada na Grécia antiga tinha como pressuposto básico a participação dos cidadãos nos assuntos da *polis*. Já em Roma, a república era a soma dos cidadãos, e o Estado eram eles próprios, reunidos enquanto povo. As decisões eram tomadas em assembleias e o interesse público era tutelado por ações populares, na alçada de qualquer cidadão. Com o surgimento dos estados modernos, após a Segunda Grande Guerra, se adotou o modelo de democracia representativa, que, em grande medida está em consonância com os ideais do liberalismo econômico. Com o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social, o modelo liberal e a democracia representativa passaram a dar sinais de desgaste, chegando a uma crise de legitimidade que se reflete nas instituições estatais. Tal crise, aliada a apatia dos atores sociais, impõe uma reflexão sobre a iminência da ampliação da participação política coletiva, retirando a exclusividade fática de uma classe política elitista e partidarizada. É nesse sentido que a vocação democrática oriunda da Constituição de 1988 culminou com a edição de importantes legislações que visam ampliar o espectro democrático e a participação popular, criando uma lógica de gestão pública compartilhada, aliada ao aumento substancial de competências da figura do município e dotando de grande autonomia. O grande desafio está em materializar, no plano prático, a autonomia municipal com a devida aplicação do princípio da subsidiariedade em sua dimensão tanto vertical quanto horizontal, de modo a criar uma nova lógica de gestão pública: compartilhada, local e participativa, com repartição de competências e meios suficientes para uma

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutor em Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; E-mail: Hermany@unisc.br

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Mestre em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho em Portugal em regime de dupla titulação; E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com



relação qualificada entre poder público e sociedade a fim de evitar o desmoronamento das instituições democráticas diante da descrença ao modelo democrático representativo.

**Palavras-chave:** autonomia municipal; democracia administrativa; gestão pública compartilhada; subsidiariedade.

### ABSTRACT

The kind of Democracy developed in ancient Greece had as a basic assumption the participation of citizens in the polis affairs. Back in Rome, the republic was the sum of the citizens and the state were themselves together as a people. Decisions were made in assemblies and the public interest was tutored by popular actions within the scope of any citizen. With the emergence of modern states, after the Second World War, the model of representative democracy was adopted on most occidental countries and it is in line with the ideals of economic liberalism. With the development of the State of Social Welfare, the economic liberal model and the representative democracy began to give signs of exhaustion, reaching a crisis of legitimacy which reflects in state institutions. This crisis, coupled with the apathy of social actors, requires a reflection on the imminent expansion of collective political participation by removing the factual exclusivity of an elitist and partisan political class. In this context, the democratic vocation originated in the 1988 Constitution led to the publication of important laws aimed at widening the democratic spectrum and popular participation, creating a logic of shared governance, combined with the substantial increase in municipal figure of skills and providing great autonomy. The great challenge is to materialize, in practical terms, the municipal autonomy with due application of the principle of subsidiarity in its both vertical dimension and horizontal, to create a new logic of governance: shared, place and participatory, with allocation sufficient powers and means to a qualified relationship between government and society in order to avoid the collapse of democratic institutions in the face of disbelief to the representative democratic model.

**Keywords:** municipal autonomy; participatory democracy; shared governance; subsidiarity.



## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O PARADIGMA MONISTA

O resultado das eleições municipais de 2016 é sintomático: a soma de votos nulos, brancos e abstenções superou o primeiro ou segundo colocado na disputa para prefeito em 22 capitais. Esses dados não são um acaso, revelam um crescente quadro de desencantamento de perda de envolvimento da sociedade com as instituições democráticas, especialmente no sistema representativo de composição dos poderes executivo e legislativo. Não obstante, um dos reflexos do Estado Moderno globalizado, é essa descrença no modelo de democracia representativa, evidenciada pelo distanciamento dos representantes políticos das aspirações de uma sociedade complexa, plural e carente de atendimento a demandas urgentes.

No plano prático, o poder político atende cada vez mais aos anseios de corporações de elevado poder econômico, tornando-se um instituto hierarquizado e de difícil permeabilidade a novas lideranças sociais. Os partidos políticos também se tornaram obsoletos frente ao atendimento dos anseios sociais, acarretando um amplo desinteresse da população acerca das questões políticas e gerando um desestímulo que beira a letargia no que se refere à participação e o controle social da gestão pública, muito embora tenha havido incrementos consideráveis dos mecanismos de fiscalização, transparência e participação nas últimas duas décadas.

O Estado contemporâneo, especialmente o caso Brasileiro, se vê diante do desafio de estabelecer controles à atividade decisional que consigam reaproximar o cidadãos e a democracia, sob pena de esvaziamento de seus institutos e ruptura da ordem democrática, com a formação de grupos autoritários e extremistas que buscam, através da força, resolver os mais diversos problemas cotidianos que o Estado tem negligenciado. Quanto o espaço de deliberação coletiva é ignorado e a crença nas instituições democráticas se esvazia, fomenta-se a criação de um mosaico de grupos sociais de interesses antagônicos e conflitantes cujo enfrentamento pode se tornar direto e perigoso<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Não raro assistimos a manchetes acerca de grupos de perseguição a imigrantes de regiões do norte e nordeste ou de refugiados de países da África e América Central, cuja violência é a principal arma de subjugação. Também se tem notado um conflito iminente entre seguidores de algumas religiões neopentecostais e católicas ultraortodoxas e grupos LGBT que reivindicam equiparação de direitos. Esses conflitos se agravam e evidenciam quando se há a sensação de ausência ou descrença profunda no sistema representativo político.



Portanto, em consonância com o texto constitucional que admite a existência da democracia direta e coparticipativa, o conceito de democracia que se busca “como referência para tencionar com o modelo jurisdicional do sistema jurídico é uma democracia participativa, valorizadora dos espaços públicos, dos momentos coletivos, propulsora de emancipação social” (REBOUÇAS, 2012, p. 131). Sem esse alargamento da esfera democrática, com reaproximação dos eixos decisórios às esferas de participação populares e locais, será improvável romper com a apatia e a descrença política que tem caracterizado a disputa de poder político.

Muito embora a estrutura político-normativa favoreça a democracia coparticipativa e administrativa (vertente da democracia participativa), prevendo uma série de institutos de controle e participação no plano formal, é necessário um remodelamento do funcionamento federativo, voltado ao fortalecimento fático da autonomia municipal e com vistas a qualificar as relações ocorridas nas bases do Estado, entre o cidadão e poder público no âmbito local, cujo tipo de participação social tem o potencial de exercer influência significativa na (re)construção do espaço público, de modo compartilhado, permeado pela participação dos múltiplos atores sociais que compõem uma sociedade democrática.

Na tentativa de conter a crise de legitimidade que o Estado Contemporâneo atravessa, especialmente no Brasil, a tarefa de qualificação da democracia que deve se ter em vista deve pautar a substituição do sistema político centralizado por um sistema descentralizado e participativo. Essa tendência de descentralização permeia o ocidente em termos gerais, onde “independientemente de la forma del Estado que se haya adoptado históricamente, puede decirse que en el mundo occidental democrático, el Estado contemporáneo es un Estado descentralizado o en vías de descentralización” (BREWER-CARIAS, 2003, p. 08).

Leal (2005, p. 392-393) refere que uma das constatações da mudança de paradigma do centralismo estatal consiste no fato de que “o Estado perdeu a detenção desta centralidade do poder político, porque participa agora de um novo pacto social”. Mais do que isso, cabe ao Estado não apenas oferecer igualdade de oportunidade às variadas proposições de institucionalidade democrática, mas, sobretudo, deve “garantir padrões mínimos de inclusão, que tornem possível à cidadania ativa criar, monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos de governo e proteção da comunidade”, pois estes padrões, ainda que mínimos, são



cruciais para converter a instabilidade Estatal em um locus de deliberação democrática.

## **2. DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA, PODER LOCAL E SEU POTENCIAL PAPEL EMANCIPATÓRIO**

Quando se refere à cidadania ativa e à democracia administrativa é necessário ressaltar que a mera outorga de feixes de poder à sociedade não pressupõe a existência de um Estado democrático, de fato. Ao contrário, o Estado só será verdadeiramente democrático quando os canais de participação propiciarem aos atores sociais exercer uma cidadania ativa, formando uma vontade pública complexa, constituída pela participação ativa do povo e dos poderes estatais.

A democracia tende a se desenvolver e evoluir justamente diante da contradição de alternativas, soluções e carências. A essência da democracia em sua plenitude demanda participação ativa do povo constitucional<sup>4</sup> e não apenas a transferência de poderes a seus representantes eleitos (PILATI, 2007, p. 113).

“Povo” não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão. A sua competência objetiva para a interpretação constitucional é um direito de cidadania [...] os Direitos Fundamentais são parte da base de legitimação democrática para a interpretação aberta tanto no que se refere ao resultado, quanto no que diz respeito ao círculo de participantes (Beteiligtenkreis) (HABERLE, 1997, p. 37).

Importa ressaltar, no entanto, que o sentido de povo não tem relação com a democracia popular referida por Rousseau, mas, sobretudo, deve-se buscar a democracia dos cidadãos. Essencialmente, a democracia é composta pela associação dos cidadãos e está indissociavelmente mais próxima da lógica dos direitos fundamentais do que a democracia popular, na qual a figura do Povo apenas toma o lugar do soberano.

Também importa diferenciar o tipo de democracia que se está referindo, pois, tal diferenciação fará sentido nos pontos seguintes quando se defender a tese

---

<sup>4</sup> Pilati (2007, p. 107) ao referir a expressão “povo constitucional”, atribui a Paulo Bonavides, que a utilizou para traduzir a importância do povo brasileiro na República Participativa, como protagonista da positivação do direito coletivo mediante o exercício dos instrumentos diretos de participação assegurados pela Constituição de 1988.



da necessidade de aproximação das decisões públicas do espaço local enquanto pressuposto de fortalecimento e qualificação da democracia. A democracia é um conceito interpretativo, que varia de acordo com o valor ou conjunto de valores que melhor seja capaz de explicar. Daí surgem dois modelos oriundos da concepção de que o povo governa a si mesmo, que, segundo Dworkin (2014, p. 586-587), são a democracia majoritarista e a democracia coparticipativa<sup>5</sup>, sendo esta última a concepção que nos importa ter em conta no presente estudo.

A democracia coparticipativa e pluralista é aquela onde a cidadania, assentada nas liberdades fundamentais, consubstancia-se como parâmetro para a Constituição Democrática. Na mesma linha, Hermany (2007, p. 90) refere que “o texto constitucional, forte em seus princípios, constitui-se, indubitavelmente, no referencial interpretativo, a partir da qual se verifica uma abertura da atividade hermenêutica para além da esfera jurisdicional”.

É somente a partir das bases de um Estado, da intersecção entre a cidadania local e o poder público, que se conforma a viabilidade de realização da tarefa de democratização de um espaço público permeável às decisões coletivas, integrando uma gestão compartilhada, oriundo da manifestação democrática proveniente de um conjunto variado de atores - institucionais ou não – em um Estado Constitucional Democrático. Para tanto, é de fundamental importância a consolidação da autonomia local enquanto *locus* mais próximo da esfera de atuação dos cidadãos.

É possível vislumbrar um incremento substancial o qual o Poder Local incorpora no panorama contemporâneo, no que tange ao exercício de poder político, baseando-se na emancipação e na emergência de uma cidadania que busca derrubar as fronteiras burocráticas que limitam seu acesso ao poder estatal, conferindo um controle mais substancial à sociedade, especialmente no âmbito municipal, sob a perspectiva de reconstrução de uma esfera pública democrática e comunitária.

Disso, emerge a necessidade de “conjugar práticas de democracia participativa à representação tradicional em que os cidadãos, agindo de forma

---

<sup>5</sup> Dworkin (2014, P. 585) define a democracia **majoritarista** como sendo de modo puramente procedimental, onde o povo governa a si mesmo quando o maior número de pessoas, e não um grupo menor é detentor do poder político fundamental. Já a concepção **coparticipativa** liga a democracia às restrições substantivas das condições de legitimidade. Ela é um ideal que algumas comunidades políticas se esforçam para alcançar, que faz com que o autogoverno seja, ao menos, um ideal inteligível.



conjunta com o poder público, passarão a ser responsáveis pelo seu destino e pelo destino de toda a sociedade” (SANTINI, 2007, p. 72-73).

A tarefa que se empreende necessária, a partir da assunção da importância do espaço público local como âmbito privilegiado de interação entre estado e sociedade, gira em torno da ampliação dos mecanismos aptos a contribuir sensivelmente em uma maior amplitude democrática das decisões públicas. A esfera pública é, ou deveria ser, o espaço de comunicação de ideias e projetos que emanam da sociedade e são dirigidas aos tomadores de decisão das instituições estatais. Essa esfera pública encontra-se inserida precisamente entre o Estado e a sociedade:

The public sphere is an essential component of sociopolitical organization because it is the space where people come together as citizens and articulate their autonomous views to influence the political institutions of society. Civil society is the organized expression of these views; and the relationship between the state and civil society is the cornerstone of democracy. Without an effective civil society capable of structuring and channeling citizen debates over diverse ideas and conflicting interests, the state drifts away from its subjects<sup>6</sup>. (CASTELLS, 2008)

Contudo, a efetivação de mecanismos de fomento à participação social de âmbito local esbarra na construção da capacidade dos governos locais. As cidades “estão na linha de frente dos problemas, mas no último escalão das decisões administrativas” (DOWBOR, 2001, p. 28). A tendência contemporânea que vai ao encontro da democratização, descentralização e gestão participativa implica em profundas transformações nas administrações municipais, no sentido de incremento dos níveis de organização política, social, cultural e econômica. Contudo, a descentralização administrativa e política acabaram por gerar novas fragilidades, as quais os governos locais precisam agora enfrentar:

O deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político-administrativas continuam centralizadas, criou um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local, enquanto favorece o tradicional caciquismo articulado com relações fisiológicas nos escalões superiores. (DOWBOR, 2001, p. 29)

<sup>6</sup> O espaço público é um componente essencial da organização político-social, porque é o espaço onde as pessoas se reúnem como cidadãos e articulam suas opiniões autônomas para influenciar as instituições políticas da sociedade. A Sociedade Civil é a expressão organizada destes pontos de vista; e a relação entre o Estado e a Sociedade Civil é a pedra angular da democracia. Sem uma Sociedade Civil eficaz, capaz de estruturar e canalizar o debate cidadão sobre diversas ideias e interesses conflitantes, o Estado se afasta de seus objetivos. (Tradução livre)



Diante disso, é possível sustentar que a tendência atual do espaço local traz que este “pode ser entendido como parte de um processo de reconstrução da esfera pública, orientado para a democratização da gestão de políticas públicas no país, o qual tem na descentralização um de seus componentes centrais” e que por isso os governos locais “têm contribuído para a formatação de novos arranjos institucionais e processos de gestão em que se rompem alguns dos elementos críticos que caracterizavam as políticas sociais até os anos de 1980” (FARAH, 2001, p.132).

Em particular, ao se deslocar boa parte das iniciativas do desenvolvimento para o nível local, aproxima-se a decisão do espaço onde o cidadão pode efetivamente participar, enfrentando em particular a questão das periferias urbanas que se tornaram a forma dominante da manifestação da nossa tragédia social. (DOWBOR, 2008, p.85).

O desenho institucional contemporâneo tende a ser montado sobre as bases da descentralização do poder do Estado, de forma a capacitar os cidadãos e propor novas formas de representatividade. O fortalecimento dos governos locais se dá principalmente em decorrência da consolidação do processo de descentralização, pois “a descentralização ou autogoverno local representa uma resposta à necessidade de maior adaptação do aparato estatal às necessidades sociais em busca de maior eficácia” (FLEURY, 2006, p.26).

Decorre daí que, na tentativa de conter a crise de legitimidade que o Estado Contemporâneo atravessa, especialmente no Brasil, a tarefa democrática deve ser orientada no sentido de substituir o sistema político centralizado por um sistema descentralizado e participativo.

### **3. DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER LOCAL**

Embora na prática os municípios brasileiros careçam de autonomia política administrativa e, principalmente, financeira, há de se ressaltar que boa parte da tarefa de descentralização já foi formalmente efetivada com efeito da promulgação da Constituição Federal de 1988, com forte tendência municipalista.

Daí decorre a necessidade de que, para que se logre uma democracia plena, se estabeleça um sistema de controle institucional sobre o poder estatal, onde a descentralização ocupe posição fundamental, porém, não exclusiva. O equilíbrio e



a redistribuição de poderes de forma equalizada são imperiosos para que uma federação não crie bolsões de poder absoluto. O risco que se correria com a descentralização total do poder estatal resvalaria na formação de oligarquias regionais, daí o cuidado da tarefa de outorgar poderes sob o controle institucional efetivo dos poderes centrais e, especialmente, da cidadania local.

Assim, deve-se ter em conta a descentralização não apenas como transferência de atribuições, mas, sobretudo, redistribuição de poderes. Diversamente que se tem propagado nas últimas décadas, para que se concretize a ideia democratização do espaço público é necessário ir além da descentralização de competências, da garantia de eleições periódicas ou do estabelecimento de um desenho institucional com independência dos poderes. Constata-se que “la democracia es mucho más que la sola elección popular de los gobernantes, que siempre tiene que ser mediante elecciones periódicas, libres y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión popular”. (BREWER-CARIAS, 2003, p. 02)

Portanto, “é a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter e não, a escala ou âmbito das decisões” (ARRETCHE, 1996). O que assegura o caráter democrático de um Estado não é a simples descentralização, o deslocamento de recursos, de competências e de poder decisório para outras entidades, pois isso não implica garantia de democratização, podendo incorrer na mera transferência da dominação do centro para o interior de subsistemas mais autônomos, permanecendo o poder alijado ao alcance dos cidadãos.

Não há como afirmar que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos pelo simples fato de alternar o lócus de atuação, por conseguinte, é necessário que se volte atenção à construção de instituições de natureza e formas compatíveis com os princípios democráticos, com foco nos resultados que se almeja atingir. Sem a garantia desses instrumentos de poder descentralizado, transfere-se, tão somente, o âmbito da decisão sem, contudo, possibilitar o empoderamento da sociedade no desempenho ativo de sua cidadania.

Portanto, a descentralização implica mais do que capacitar plenamente a gestão municipal, mas, sobretudo, deve abranger o alargamento da “base do sistema de tomada de decisão e aproximar a função pública dos cidadãos, uma vez que não se constitui na simples transferência de competências, mas supõe, também,



a distribuição do poder decisório entre o governo municipal e a sociedade” (ALMEIDA, 2014, p. 59).

Desse modo, é essencial para garantia da ampliação do espectro democrático, que o processo de descentralização esteja acompanhado de uma permanente aperfeiçoamento dos instrumentos de participação popular existentes e a remoção dos obstáculos à imersão da sociedade nos assuntos públicos. Em uma sociedade complexa, que enfrente uma crise de legitimidade e desencantamento geral, a gestão pública compartilhada e a integração entre poder público e cidadania são dois vetores indispensáveis para a transformação política do Estado contemporâneo.

#### 4. O PAPEL DA SUBSIDIARIEDADE HORIZONTAL E VERTICAL NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO LOCAL

A subsidiariedade não figura explicitamente como princípio consagrado na ordem constitucional brasileira, no entanto, sua leitura pode ser abstraída da leitura combinada do artigo 1º<sup>7</sup>, artigo 18 e artigo 34 inciso VII, alínea “C”<sup>8</sup> da Constituição Federal<sup>9</sup>. Importa destacar que a leitura implícita da subsidiariedade na ordem constitucional se coaduna perfeitamente com o modelo federal adotado, tendo em vista que a organização descentralizada dessa forma de Estado se desvela como campo propício à aplicação do princípio: é dizer, o federalismo fornece uma base organizacional substancialmente favorável para que a subsidiariedade possa desenvolver seu conteúdo e extensão. É o que se depreende também da capacidade de elaboração de Lei Orgânica pelo ente municipal:

Incluirá a lei orgânica de qualquer dos Municípios brasileiros regras para cooperação com associações para planejamento municipal. Tem-se aqui a **confirmação do princípio da subsidiariedade**<sup>10</sup>, uma vez que a proximidade da unidade menor não tem como deixar de fora a palavra e o

<sup>7</sup> Constituição Federal, Art. 1º: [...] estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal

<sup>8</sup> Constituição Federal, Art. 34, Inciso “VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais [...] c) autonomia municipal;”

<sup>9</sup> [...] a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>10</sup> Grifo nosso.



pensamento dos que nela habitam<sup>11</sup>. (STRECK, CANOTILHO et al., 2013, p. 785)

Convém reafirmar a imprescindibilidade de articular a subsidiariedade com os princípios constitucionais, fundamentalmente no que se refere ao princípio da igualdade, que exerce papel orientador da aplicação da lógica subsidiária. O desafio da democratização do espaço local faz imperiosa a verificação concreta dos pressupostos constitucionais, os quais devem permear e delimitar as competências locais para além da discussão em torno da descentralização estatal, coadunando o fortalecimento do espaço local com o rechaço às pretensões oligárquicas, passíveis de viciar a formação da decisão pública em sua origem.

Quando se menciona o princípio da subsidiariedade, deve-se ter em conta que o princípio implica que as decisões, ou seja, a atuação primária, deve ter gênese nas comunidades de menor dimensão, partindo dos indivíduos para, apenas em uma perspectiva subsidiária, invocar a atuação do poder público estatal. Ressalte-se, no entanto, que a lógica subsidiária não deverá significar risco de retrocesso a propostas liberais clássicas, de notáveis lacunas em relação aos direitos sociais e, conseqüentemente, às garantias constitucionais fundamentais (HERMANY, 2007, p. 12).

Desse modo, a subsidiariedade proporciona elementos para o empoderamento e a soberania do indivíduo, de maneira que aproxima o diálogo e as decisões do cidadão, fomenta sua participação política e propicia o estabelecimento de diálogos pluralistas. Assim, ela reforça o papel das comunidades menores e do cidadão, e assegura um lócus delimitado para a atuação do Estado, na medida em que só agirá para resguardar o necessário para a garantia dos avanços sociais, e quando a comunidade não puder, por seus próprios recursos e capacidades, deliberar e decidir sobre os assuntos públicos.

Ao estipular que os poderes devem ser exercidos e praticados pelas autoridades mais próximas dos cidadãos e que “só assim não deverá ser quando a amplitude e a natureza da tarefa a desempenhar, bem como exigências de eficácia e economia justifiquem a atribuição do poder a outra entidade menos próxima dos

---

<sup>11</sup> O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), baseado nesse preceito, determina que o Plano Diretor dos municípios seja discutido e aprovado pelos poderes executivo e legislativos municipal mediante realização de audiências públicas e participação de associações representativas dos diversos segmentos sociais.



cidadãos (MARTINS, 2003, p. 445)”, o princípio corrobora com a tarefa de descentralização que se impõe à Federação Brasileira:

Estes são os pressupostos da aplicação do princípio da subsidiariedade que permite que o poder seja exercido ora por uma dada autoridade, a mais próxima do destinatário da decisão, ora por outra autoridade que embora mais longínqua, é aquela que está apta pela natureza e amplitude da tarefa, a realizá-la mais eficaz e economicamente. Isto significa que, consoante as características e a dimensão da tarefa a realizar e, em função dos efeitos que produz e dos recursos que envolve, assim o poder será distribuído pelos vários níveis de decisão (MARTINS, 2003, p. 445).

Desse modo, garante um governo local autônomo, com margem para decidir e governar de acordo com o interesse local, podendo, com base no princípio da subsidiariedade, efetuar a descentralização em dimensão horizontal, propiciando a ampliação da democracia administrativa e fomentando a concretização de uma gestão autônoma com base participativa e compartilhada.

A dimensão horizontal da subsidiariedade, assim, remete à verificação das hipóteses de atribuição de sentido a conceitos como o da democracia administrativa, enquanto espécie de manifestação do princípio democrático participativo. Esta espécie de manifestação do princípio democrático concebe a intercomunicação dos arranjos institucionais locais com a sociedade, sem superação, contudo, do papel a ser exercido pelas instituições públicas municipais, possibilitando uma articulação entre estratégias representativas e participativas (HERMANY, 2012, p. 54)

Não parece restar dúvida que o esforço pela articulação da subsidiariedade, enquanto estratégia de (re)ordenamento de competência e relacionamento dos cidadãos com o poder público tendem a contribuir com valorização do espaço local e na concretização de sua autonomia, inclusive no tangente à alocação de recursos compatíveis com as demandas criadas pelo acréscimo de atribuições. A democratização das decisões públicas, baseada na igualdade entre cidadãos, corrobora e fomenta o controle social da gestão pública, criando um ambiente mais difícil de ser contaminado pelas pretensões oligárquicas regionais.

Destarte, as críticas ao sistema representativo remetem a expectativa para as estratégias de democracia administrativa que se constitui numa das espécies de participação, em que pode se verificar a conciliação entre os espaços representativos e participativos e que, ao mesmo tempo em que é vertente da democracia participativa, se afasta de radicalismos decorrentes de posturas utópicas



de que a mera participação da sociedade tem o condão de legitimação das políticas públicas municipais, desconsiderando todas as vicissitudes que influem na formação da opinião pública (HERMANY, 2012, p. 81).

Busca-se assim, inovar a gestão pública, procurando romper com a letargia sociopolítica herdada pelo modelo de democracia representativa típica do modelo liberal. Para tanto, é necessário que o próprio poder público propicie uma inovação institucional mediante implementação de instrumentos que facilitem a gestão pública compartilhada<sup>12</sup>.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A urgência pela democratização dos espaços públicos institucionais é simultaneamente um reflexo da crise do Estado moderno e uma oportunidade de legitimação de processos de integração e aproximação entre sociedade e poder público. A democracia representativa, oriunda do modelo liberal econômico, dá claros sinais de incapacidade no atendimento adequado às múltiplas demandas de uma sociedade pluralista.

A busca pela gestão pública compartilhada, com fortalecimento da autonomia local e a consequente aplicação do princípio da subsidiariedade vertical – com repartição de competência das instâncias maiores para as menores – e, subsidiariedade horizontal – com repartição das decisões locais entre os atores sociais que compõe determinado espaço local são vetores indissociáveis para a construção de um novo paradigma federalista.

O exercício democrático tem sua gênese na esfera local e propicia a deliberação e a participação da comunidade local junto ao poder público acerca dos rumos de seu espaço de convivência. Deste modo o município é o ente institucional mais propício à participação e deliberação social, que, se utilizando dos instrumentos constitucionais participativos à disposição, podem qualificar o controle social da gestão pública, da implementação de políticas públicas, deliberar conjuntamente com o poder público sobre orçamento anual e planos plurianuais, e exclusivamente sobre bens coletivos, os quais caberá ao poder público somente

---

<sup>12</sup> Os Conselhos Gestores Municipais, são exemplos de mecanismos de participação social que propiciam uma relação mais qualificada entre governo e sociedade, pressupondo, ao menos formalmente, a distribuição do poder decisório entre poder público e cidadão.



chancelar a escolha da sociedade e prover os meios necessários a sua adequada participação.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Gestão Pública e Democracia: Os Conselhos Gestores de Saúde da Região Metropolitana de Natal-RN. In: *Revista Democracia e Participação*. V.1, n.1. p. 44-72. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARRETCHE, Marta T. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista brasileira de ciências sociais, v. 31, 1996. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS\\_96.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf)> Acesso em: 14 Out. 2014

BREWER-CARIÁS, Allan R. *La descentralización del poder en el estado democrático contemporáneo*. Córdoba, 2003.  
Disponível em: <<http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/l.1.874.pdf>> Acesso em 05 jun. 2014.

CASTELLS, Manuel. *The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance*. In: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, v. 616, n. 1, p. 78-93, 2008.

DOWBOR, Ladislau. *Democracia econômica: alternativas de gestão social*. Petrópolis: Vozes, 2008.

DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho: justiça e valor*. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WNF M. Fontes, 2014.

FARAH, Marta F. *S.Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. Revista de Administração Pública, V. 35, nº 1, 2001, p. 119-145.



FLEURY, Sônia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, Sônia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, p. 77-125, 2006.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Trad. MENDES, Gilmar Ferreira. Porto Alegre: SA Fabris, 1997.

HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: Uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

\_\_\_\_\_. *Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba, Juruá, 2012.

LEAL, Monia Clarissa Hennig. *Jurisdição Constitucional Aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática - uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana*. Lumen Juris, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2005.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra editora, 2003.

PILATI, José Isaac. Planejamento urbano: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, v. 28, n. 54, p. 107-122, 2007.

REBOUÇAS, Gabriela Maia. *Tramas entre subjetividades e direito: a constituição do sujeito em Michel Foucault e os sistemas de resolução de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SANTINI, Janaína Rigo. *O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal*. 2007. Disponível em:  
<<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12878.pdf>> Acesso em 15 Set. 2016.

**XIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL**  
DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS  
PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA  
& IX MOSTRA INTERNACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS



Realização:



Patrocínio:



ISSN 2358-3010

2016

STRECK, Lenio Luiz; CANOTILHO, José J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira (Ed.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.